

Vergaderjaar 2010–2011

32 635

Strategie van Nederlands buitenlandbeleid

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2011

Hierbij bied ik u namens het kabinet onze reactie op het adviesrapport «Aan het buitenland gehecht» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid aan. Dit rapport is aan de minister en staatssecretaris van het ministerie van Buitenlandse Zaken aangeboden op 30 november 2010.

De minister-president,
De minister van Algemene Zaken,
M. Rutte

1. Inleiding

Het kabinet heeft het WRR rapport met belangstelling bestudeerd. In dit rapport wordt een zorgvuldige analyse gepresenteerd van de grote veranderingen in onze internationale omgeving, een analyse die ook aansluit bij de defensieverkenningen van begin 2010. Het kabinet onderschrijft diverse elementen ervan, waaronder het belang dat het buitenland voor welvaart en welzijn van Nederland vormt en het belang van Europese integratie en samenwerking. Het kabinet onderschrijft het WRR pleidooi om het Nederlands belang beter te definiëren en strategisch-inhoudelijk scherper te kiezen en te komen tot coherent buitenlandbeleid. Dit sluit aan bij het regeerakkoord en de basisbrief Ontwikkelingssamenwerking en de nota Bedrijfslevenbeleid (nog vast te stellen). De Kabinetsreactie op het WRR-rapport over ontwikkelingssamenwerking is u separaat toegegaan.

Op andere elementen, zoals de afnemende betekenis van de natiestaat en het belang van trans-Atlantische samenwerking naast de Europese, heeft het kabinet een andere kijk. Over die verschillende zienswijzen en over de vraag hoe deze in synthese gebracht kunnen worden, wil het met de Kamer overleggen.

Daarop vooruitlopend stelt het kabinet vast dat het uitgangspunt van de WRR en het kabinet is dat de relevantie van het buitenland groot is en dat effectief, doelgericht en samenhangend buitenlands beleid nodig is om Nederland de veilige en stabiele internationale omgeving te bieden waarin de nationale en internationale economie optimaal kunnen gedijen. Op deze elementen gaat het kabinet in dit bestek met name in.

Het regeerakkoord bevat een agenda gebaseerd op de taakopvatting «De veiligheid en het welzijn van Nederland en de Nederlanders te bevorderen en de Nederlandse belangen veilig te stellen...» Het Europees, internationaal, defensie- en veiligheidsbeleid alsmede ontwikkelingssamenwerking komen in de agenda van het regeerakkoord samen.

Om de agenda van het regeerakkoord uit te voeren acht het kabinet het noodzakelijk dat

- de Nederlandse economische positie wordt versterkt en dat die economische kracht wordt benut in de internationale en Europese arena. Handel, export en investeringen worden centraal gesteld. Het internationale en Europese financieel economische beleid krijgen meer gewicht in het buitenland beleid;
- Nederland inzet op het versterken van de internationale rechtsorde, waaronder mensenrechten, vrede en veiligheid en terrorismebestrijding;
- heldere keuzes worden gemaakt over de in te zetten kanalen. Dit betekent strategisch en gericht samenwerken binnen de Europese Unie, scherpere keuzes bij de multilaterale organisaties en een gerichte benadering van bilaterale samenwerking;
- meer verbinding wordt gemaakt tussen binnenland en buitenland en de kabinetsregie en coördinatie versterkt wordt.

2. Nederlandse belangen en eigen kracht

Het kabinet onderscheidt een tweetal gebieden waarop de Nederlandse belangen zich het sterkst doen gelden. Dat zijn allereerst economie en handel (welvaart) en daarnaast internationale rechtsorde (waaronder mensenrechten) en vrede en veiligheid.

Nederland is met zijn 16^e economie op de wereldranglijst een relatief grote speler en de inzet is erop gericht deze positie te verstevigen, niettegenstaande de verschuivingen in de economische machtsverhoudingen. De Nederlandse open economie en onze welvaart is en blijft afhankelijk van een aantal belangrijke goed functionerende ordeningen zoals financieel-economische stabiliteit en vrijhandel. Het behoeft hier geen betoog dat de financieel-economische stabiliteit sinds het uitbreken van de crisis onder grote druk staat. Tegelijkertijd is dit ook een terrein waarop Nederland excelleert. Het feit dat Nederland traditioneel een solide financieel-economisch beleid voert, draagt bij aan het beeld van Nederland als betrouwbare partner. Nationaal beleid is ook hier van toenemende invloed op het buitenlandbeleid. De Nederlandse expertise op financieel- en economisch terrein, ook internationaal, draagt in belangrijke mate bij aan de Nederlandse reputatie, maar is ook een intrinsiek en belangrijk onderdeel van de Nederlandse belangenbehartiging.

De innovatieve kracht van ons internationaal bedrijfsleven (van hoogwaardige technologie tot de creatieve industrie) heeft een toenemend grensoverschrijdend karakter. De rol van niet-statelijke actoren in het internationale verkeer groeit. Hun belangen en opvattingen moeten meewegen in het buitenlandbeleid om de effectiviteit van dat beleid te vergroten. In de opkomende economieën is de overheid een relatief belangrijke speler in het economisch verkeer. Dit onderstreept het belang van ondersteuning door de Nederlandse overheid, met een belangrijke rol voor onze Nederlandse vertegenwoordigingen (postennetwerk) in het buitenland.

Tegelijkertijd is Nederland zeer gebaat bij een goed functionerende internationale rechtsorde en een goede naleving van internationaal gemaakte afspraken. Het handhaven en bevorderen van de internationale rechtsorde is zelfs opgenomen in de Grondwet. Vreedzaam geordende internationale betrekkingen zijn immers de beste manier om onze belangen veilig te stellen. Nog afgezien van een definieerbaar eigenbelang, is dit waar Nederland sinds jaar en dag voor staat en wil blijven staan. Ons land kan bij de bevordering van de internationale rechtsorde bogen op een eeuwenoude traditie van volkenrechtelijke expertise, die zich onder meer heeft vertaald in Den Haag als juridische hoofdstad van de wereld. In deze context past ook een blijvende inzet op mensenrechten en het vreedzaam oplossen van geschillen tussen landen en volkeren. Op het gebied van vrede en veiligheid wordt de geïntegreerde aanpak van conflictsituaties, in het bijzonder in fragiele staten (de 3D-benadering), alom gewaardeerd. Nederland zal naar vermogen in de Europese Unie en in internationaal verband aandeel blijven dragen in bovennationale verantwoordelijkheden en belangen.

Economische belangen van Nederland, internationale veiligheid en stabiliteit, inclusief bestrijding van terrorisme en criminaliteit en bevordering van rechtsorde en mensenrechten vormen een verbonden, geïntegreerd geheel. Het kabinet zal nauw toezien op de synergie en het verband tussen deze pijlers.

3. De juiste internationale spelers

Een volgende stap is de wijze waarop de samenwerking met andere landen en internationale en niet-statelijke organisaties wordt vormgegeven.

Het trans-Atlantische partnerschap fungeert als anker van stabiliteit en veiligheid in de wereld. Nederland zal met bondgenoten actief antwoorden zoeken op veiligheidsdreigingen die steeds meer transnationaal van aard, diverser en daarom onvoorspelbaarder zijn. Kortom, in een wereld waarin de onzekerheid en de spanningen als gevolg van de verschuivende machtsverhoudingen wellicht eerder toe dan afnemen, zal ook Nederlandse inzet en invloed bij de multilaterale instellingen noodzakelijk blijven voor onze economische en financiële positie, onze veiligheid en de mondiale *governance*. De transatlantische relatie blijft een hoeksteen van het geïntegreerde externe beleid, zowel ten aanzien van economische als veiligheidsbelangen. De bilaterale relatie tussen de Verenigde Staten en Nederland blijft daarmee een cruciale.

De Europese Unie blijft een dominante arena voor Nederland, waar kwesties van groot Nederlands belang worden behandeld en waar regelgeving tot standkomt die directe gelding heeft voor Nederlandse burgers, bedrijven en overheden. Besluiten die in EU-verband worden genomen hebben een belangrijke invloed op de inrichting van onze maatschappij. Dat betekent overigens niet dat Europa per se meer moet doen, maar wel dat wat de Unie doet, beter kan en moet. De Europese Unie dient zich te concentreren op een goede invulling van de kerntaken, die gericht zijn op welvaart, vrijheid en veiligheid. Zo zullen de doelen ten aanzien van één van de prioriteiten van dit kabinet, namelijk migratie, vooral ook in Unieverband moeten worden gehaald. Om dit te bereiken is niet alleen samenwerking nodig met de andere lidstaten maar evenzeer met de Europese instellingen. Het direct verkozen Europees Parlement heeft na de totstandkoming van het Verdrag van Lissabon aan bevoegdheden gewonnen en is een belangrijke speler in de besluitvorming.

De Europese Unie is bij uitstek geschikt om bepaalde Nederlandse belangen en waarden elders in de wereld te behartigen. Zij moet hiertoe een schakel zijn naar buiten toe om bij te dragen aan vrijhandel (WTO), een goede internationale rechtsorde en mensenrechten. Derhalve zet Nederland in op een versterking van het externe beleid van de EU.

Een belangrijk deel van ons bruto nationaal product wordt binnen de grenzen van de Unie verdiend. De economische en financiële crisis heeft laten zien hoe groot de wederzijdse afhankelijkheid is. Nederland kan het zich niet veroorloven binnen de Unie alleen op defensieve wijze zijn belangen te behartigen. Nederland dient zich nadrukkelijk te bemoeien met de architectuur van samenwerking op financieel en economisch terrein. De euro heeft het afgelopen decennium veel bijgedragen aan onze welvaart in de vorm van lage inflatie en het verdwijnen van veel transactiekosten voor bedrijven en burgers. De tijdelijke maatregelen die de Europese Raad met succes genomen heeft om de schulden crisis te bestrijden zullen daarom worden omgezet in structurele maatregelen. Onderdeel daarvan is versterking van de «economic governance». Voor het kabinet is het hierbij essentieel dat onze hoge eigen standaarden ten aanzien van begrotingsbeleid en prudent macro-economisch beleid maatgevend zijn.

Nederland zal binnen de Unie meer dan in het verleden inzetten op versterkte, meer structurele samenwerking met gelijkgestemde lidstaten en zoveel mogelijk het Beneluxverband versterken.

Naast de EU blijven andere internationale actoren belangrijk. Zo blijven de internationale instellingen als IMF en Wereldbank een belangrijke rol spelen bij de internationale financiële en economische stabiliteit en groei. Nederland draagt bij aan voortgaande hervorming van deze instellingen, mede ter verbetering van hun legitimiteit en bevordering van een stabiele

internationale financieel-economische omgeving. Ook probeert Nederland blijvend betrokken te zijn bij nieuwe ontwikkelingen als de G20. Als het gaat om de ontwikkeling van een internationaal bestel dat op afspraken en regels is gebaseerd, blijft onze mondiale en multilaterale oriëntatie bij de Verenigde Naties een belangrijk fundament. Politieke en militaire samenwerking binnen de NAVO draagt hier eveneens aan bij en is bovendien onmisbaar voor het waarborgen van de Europese veiligheid.

Door de juiste keuzes voor samenwerking – op maat! – met internationale organisaties, zal de bilaterale diplomatie een scherper profiel kunnen krijgen. Het Nederlands economisch belang ligt ook buiten de EU. Daar vindt juist concurrentie met andere EU-lidstaten plaats. De reeds ingezette koers om het postennetwerk veel gericht in te zetten voor het versterken van de Nederlandse economische positie in de wereld, zal worden geïntensiveerd. Door middel van economische diplomatie wordt extra aandacht gegeven aan het bevorderen van handel, R&D-samenwerking en het binnenhalen van investeringen – mede gericht op versterking van Nederlandse economische topgebieden – waarbij ook nadrukkelijker het instrument van handelsmissies zal worden ingezet. De focus zal daarbij in sterke mate liggen bij onze grootste handels- en investeringspartners alsmede de opkomende economieën. Hierbij moet ook bedacht worden dat het aloude Nederlandse adagium «de kost gaat voor de baat uit» nog steeds geldigheid bezit als het bijvoorbeeld gaat om presentie daar waar economische mogelijkheden liggen. De posten voeren politieke activiteiten uit die mede daaraan dienstbaar zijn. Daarnaast blijft er een belangrijke rol voor onze diplomatieke dienst weggelegd voor de behartiging van belangen van Nederlandse burgers.

De geografische reikwijdte van ons bilaterale diplomatieke netwerk zal moeten worden afgestemd op de scherper gekozen prioriteiten, alsmede op nieuwe ontwikkelingen in multilaterale samenwerking, in het bijzonder de Europese diplomatieke dienst. Dit betekent dat scherpere keuzes kunnen worden gemaakt ten aanzien van het eigen postennet en de bilaterale diplomatie.

Kabinetsregie- en coördinatie

Tot slot geeft het kabinet zich rekenschap van het feit dat binnen- en buitenland steeds sterker in elkaar grijpen en dat de aansturing van het binnenlands en het buitenlandbeleid niet los van elkaar kan geschieden. De laatste jaren werd de slag naar meer samenhang al gemaakt. De financiële crisis heeft het belang van integratie van vraagstukken over financiën (budgettair, fiscaal en monetair), economie en buitenlands beleid pregnanter gemaakt.

Het EU-beleid wordt interdepartementaal voorbereid, waarbij de centrale rol van de minister-president als lid van de Europese Raad een belangrijk ijkpunt is. De onder dit kabinet ingestelde Ministeriele Commissie EU kan snel inspelen op actuele Europese vraagstukken en beraadt zich tevens over strategische onderwerpen. Ook op niet-Europese onderwerpen wordt in toenemende mate in de ministerraad gezamenlijk gestuurd. De minister van Buitenlandse Zaken blijft uiteraard als coördinerend bewindspersoon eerstverantwoordelijk voor het buitenlands beleid.